Deutscher Bundestag **Drucksache 19/1694**

19. Wahlperiode 17.04.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Sandra Weeser, Michael Theurer, Reinhard Houben, Dr. Martin Neumann, Thomas Kemmerich, Grigoris Aggelidis, Renata Alt, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg, Mario Brandenburg, Carl-Julius Cronenberg, Britta Dassler, Christian Dürr, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Katja Hessel, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Wolfgang Kubicki, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Oliver Luksic, Dr. Jürgen Martens, Christoph Meyer, Alexander Müller, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Christian Sauter, Frank Schäffler, Frank Sitta, Judith Skudelny, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Dr. Andrew Ullmann, Gerald Ullrich, Johannes Vogel, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Rechtssicherheit im internationalen Investitionsschutz

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Investitionsschutz ist kein Sonderrecht, sondern integraler Teil des Eigentumsrechts. Das weltweit erste Investitionsschutzabkommen wurde 1959 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Pakistan abgeschlossen. In den folgenden Jahrzehnten hat Deutschland mit 128 weiteren Ländern bilaterale Investitionschutzabkommen abgeschlossen. Davon enthalten 86 außergerichtliche Staats-Investor-Schiedsverfahren. Weltweit sind derzeit rund 2500 bilaterale Investitionschutzabkommen in Kraft. Dazu kommen rund 300 multilaterale Verträge, die Investorenschutzklauseln enthalten. Diese Abkommen einschließlich außergerichtlicher Schiedsverfahren sind also weltweit anerkannt und etabliert.

Ziel dieser Verträge ist es, international ein Höchstmaß von Rechtssicherheit für Investitionen zu erreichen. Der Deutsche Bundestag begrüßt dieses Ziel grundsätzlich, weil er internationale Direktinvestitionen als wichtigen Baustein für die Steigerung weltweiten Wohlstands betrachtet. Gerade für die exportorientierte deutsche Volkswirtschaft sind Auslandsinvestitionen eine wichtige Voraussetzung nicht nur für den Güterhandel, sondern vor allem für den Handel mit Dienstleistungen. Freihandel und Investitionsschutz gehören also zusammen. Die bisherigen jahrzehntelangen Erfahrungen machen deutlich, dass sich Investitionsschutzverträge zum Schutz deutscher Unternehmen im Ausland bewährt haben. Gerade auch mittelständischen Unternehmen wird durch diese Verträge im Streitfall ein einfacher und kostengünstiger Zugang zu einer unbefangenen Schiedsinstanz eröffnet. Nach einer Studie der OECD (http://www.oecd.org/investment/investment-policy/WP-2012_3.pdf) werden mehr als 20% aller Schiedsverfahren

von kleinen Investoren, bzw. Einzelpersonen angestrengt, lediglich 8% der Fälle stammen von den 100 größten multinationalen Unternehmen. Das Recht, unabhängige Schiedsrichter einschalten zu können, statt vor einem möglicherweise befangenen nationalen Gericht klagen zu müssen, betrachtet der Deutsche Bundestag als völkerrechtliche Errungenschaft. Ein Verzicht darauf würde auch die Rechte von deutschen Unternehmen im Ausland beschneiden.

Da jedes Investitionsschutzabkommen auch vom Deutschen Bundestag bzw. dem Europäischen Parlament ratifiziert werden muss, sieht der Deutsche Bundestag auch kein Demokratiedefizit in diesen Abkommen. Die Bundesrepublik Deutschland kann nur dann vor einem Schiedsgericht verklagt werden, wenn ein demokratisch gewähltes Parlament dem Verfahrensweg vorab grundsätzlich zugestimmt hat.

Ebenso sieht der Deutsche Bundestag keine sachlichen Hinweise, dass durch Investitionsschutzverträge das staatliche Recht auf Regulierung eingeschränkt wird. Sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die Europäische Union haben in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von neuen Regulierungen im Umwelt- und Gesundheitsschutz ebenso wie bei Sozialstandards eingeführt, die die Gewinnerwartungen von getätigten Investitionen beeinflusst haben, ohne dass es zu Klagen im Rahmen von Investitionsschutzabkommen gekommen ist. Ebenso sieht der Deutsche Bundestag keine Hinweise dafür, dass Investitionsschiedsgerichte Unternehmen gegenüber Staaten bevorzugen: Nach einer Untersuchung des IFO-Institutes von 2016 (https://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2016-23-braml-felbermayer-internationaler-investitionsschutz-2016-12-08.pdf) wurden 37% der Fälle im Sinne der beklagten Staaten entschieden, in 27% der Fälle im Sinne der klagenden Investoren, 24% wurden durch Vergleich beigelegt und 12% eingestellt oder für keine Partei entschieden.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass das Recht auf Regulierung in neueren Abkommen ausdrücklich bestätigt wird. Ebenso sieht der Deutsche Bundestag die Notwendigkeit, in zukünftigen Verträgen die verwendeten Rechtsbegriffe klarer zu präzisieren, die Transparenz der Verfahren zu erhöhen, die Unabhängigkeit der Richter besser zu garantieren und die Einführung von Berufungsinstanzen zu ermöglichen.

Die Zahl der Schiedsverfahren hat in den vergangenen Jahrzehnten moderat zugenommen, wie es bei einem deutlichen Anstieg von ausländischen Direktinvestitionen und von der Zahl gültiger Investitionsschutzabkommen nicht anders zu erwarten ist. Nach einem Höchststand von 80 neu angestrengten Verfahren 2015 sind die Zahlen in den folgenden Jahren auf 75 (2016) und 65 (2017) gesunken (http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByYear). Einen überproportionalen, auf Missbrauch deutenden Anstieg von Schiedsgerichtsverfahren kann der Deutsche Bundestag daher nicht feststellen. Obwohl die Bundesrepublik Deutschland mit ca. 130 anderen Ländern Investitionsschutzverträge abgeschlossen hat, ist Deutschland bislang nur 3-mal verklagt und noch nie verurteilt worden. In dem derzeit einzigen noch laufenden Verfahren, ist die Bundesrepublik Deutschland auf der Basis der Energiecharta vom schwedischen Unternehmen Vattenfall wegen unzureichender Kompensation beim Atomausstieg verklagt worden. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Dezember 2016 bereits die Verfassungswidrigkeit des entsprechenden Passus im Atomausstiegsgesetz festgestellt und für die notwendige Gesetzesänderung eine Frist bis zum 30. Juni 2018 gesetzt. Der Deutsche Bundestag erwartet deshalb von der Bundesregierung die unverzügliche Vorlage eines Gesetzentwurfes, mit dem dieses Urteil vollständig und fristgerecht umgesetzt werden kann.

Ein wesentliches und dringendes Problem stellt derzeit die Frage der Vereinbarkeit von Investor-Staats-Schiedsgerichten mit dem EU-Recht dar. Der Deutsche Bundestag teilt die Einschätzung, die die Bundesregierung im Non-Paper „Intra-EU Investments Treaties“ von Österreich, Finnland Frankreich, Deutschland und den Niederlanden 2016 zum Ausdruck gebracht hat, dass die aktuelle Situation der „angenommenen Inkompatibilität“ von Investitionsschutzabkommen zwischen EU-Staaten und dem EU-Recht

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„schädlich für die EU-Mitgliedstaaten und die europäischen Investoren und dem Gemeinsamen Markt insgesamt“ sei (https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/intra-eu-investment-treaties.html).

Im März 2018 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden, dass in einem konkreten Fall eine Schiedsklausel in einem Investitionsschutzabkommen zwischen der Slowakei und den Niederlanden unzulässig sei (Rechtssache C-284/16, Urteil vom 6.3.2018). Dagegen waren der Bundesgerichtshof in dem Vorlagenbeschluss vom 3.3.2016 und der zuständige Generalanwalt beim EuGH in seinen Schlussanträgen vom 19.9.2017 noch von der Vereinbarkeit der Schiedsverfahren mit dem Unionsrecht ausgegangen. In dem Urteil sind direkt keine anderen Abkommen erwähnt, die Begründung lässt jedoch den Schluss offen, dass der EuGH alle Schiedsgerichtsklauseln in bilateralen Investitionsschutzverträgen zwischen EU-Mitgliedern als nicht mit dem EU-Recht vereinbar ansieht. Ebenfalls ungeklärt ist derzeit auch, welche Auswirkungen das Urteil auf Investitionsschutzverträge von EU-Mitgliedern mit Drittstaaten sowie auf EU-Verträge, die Investor-Staats-Schiedsgerichte als Streitbeilegungsmechanismus enthalten, wie etwa die Energie-Charta. Der Deutsche Bundestag stellt mit großer Besorgnis fest, dass diese Rechtsunsicherheit geeignet ist, insgesamt das Investitionsklima in der EU zu verschlechtern, vor allem aber auch, grundsätzliche Zweifel an der rechtstaatlichen Konsistenz der EU zu wecken. Denn mit diesem Urteil ist derzeit ungeklärt, inwiefern europäische Investoren, die in einem anderen europäischen Staat investieren in Zukunft den völkerrechtlich garantierten Schutz vor staatlichen Willkürmaßnahmen in Anspruch nehmen können. Damit stehen sie nun schlechter da, als außereuropäische Investoren.

Grundsätzlich muss für alle Bürgerinnen und Bürger in Rechtsstaaten eindeutig klar sein, welche Rechtslage für sie gilt. Ebenso muss für alle Investoren eindeutig klar sein, ob die Bestimmungen in einem Investitionsschutzvertrag weiterhin angewendet werden können und Schiedsurteile des vereinbarten Streitmechanismus durchsetzbar sind oder nicht. Es steht dem Rechtsfrieden entgegen, wenn Verträge, die oft eine Frist von mehreren Jahren enthalten, in der nach einer Kündigung der Investitionsschutz noch gilt, praktisch mit sofortiger Wirkung in Teilen nicht mehr anwendbar sind. Deshalb hält der Deutsche Bundestag es für dringend notwendig, dass die EU-Kommission schnellstmöglich eine Stellungnahme zu den Rechtsfolgen des Urteils abgibt. Für den Deutschen Bundestag ist dabei unabdingbar, dass die nach der EU-Verordnung 1219/2012 bei der EU-Kommission notifizierten bilateralen Investitionsschutzabkommen zwischen EU-Mitgliedsstaaten einschließlich Schiedsbestimmungen in Kraft bleiben. Der Deutsche Bundestag bittet den EuGH, so schnell wie möglich das von Belgien am 07. September 2017 angestrengte Gutachtenverfahren zur Vereinbarkeit des im Rahmen von CETA vereinbarten Investitionsgerichtshofs mit dem Unionsrecht, abzuschließen, um auch hier Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

Das Urteil des EuGH erhöht die Dringlichkeit für einen EU-weiten Rechtsrahmen zum Investitionsschutz. Der Deutsche Bundestag unterstützt die dazu im Non-Paper „Intra EU Investment Treaties" gemachten Vorschläge, entweder diese Aufgabe ausdrücklich dem EuGH zu übertragen oder einen eigenen Gerichtshof analog zum Einheitlichen Patentgericht oder die Nutzung der Möglichkeiten des Permanenten Schiedsgerichtshofs in Den Haag.

In den vergangenen Jahren sind auf internationaler Ebene zahlreiche Anstrengungen unternommen worden, um Investitionsschutzverträge und insbesondere Schiedsverfahren weiter zu verbessern. Die Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) hat am 14. Juli 2017 eine Arbeitsgruppe mandatiert, sich mit einer möglichen Reform von ISDS zu beschäftigen. Dabei sollen zunächst Mängel des derzeitigen Systems untersucht werden, um dann zu prüfen, ob eine Reform wünschenswert ist und entsprechende Lösungsvorschläge zu empfehlen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Seit Oktober 2017 sind bereits die Transparenz-Regeln für Investitionsschiedsverfahren der UNCITRAL in Kraft, nach denen alle Investitionsstreitverfahren öffentlich registriert werden sollen, Schriftsätze zum Verfahren und Urteile veröffentlicht werden und auch die Verhandlungen öffentlich durchgeführt werden sollen. Um die Anwendung der UNCITRAL-Transparenzregeln auch für diese Alt-Verträge zu ermöglichen, wurde die sog. Mauritius-Konvention ausgearbeitet. Mit ihr werden die UNCITRAL-Transparenzregeln auf bereits bestehende Investitionsschutzverträge erstreckt. Voraussetzung ist, dass der beklagte Staat die Mauritius-Konvention ratifiziert hat und der Investor einem Staat angehört, der ebenfalls an die Mauritius-Konvention gebunden ist. Investor-Staat-Schiedsverfahren nach der Mauritius-Konvention werden transparenter als Verfahren vor deutschen Verwaltungsgerichten oder WTO-Verfahren sein. Die Deutsche Bundesregierung hat die Konvention bereits 2015 unterschrieben. Der Deutsche Bundestag spricht sich für eine schnelle Ratifizierung dieser Konvention aus, die koordiniert im EU-Rahmen erfolgen sollte

Der Deutsche Bundestag teilt die Einschätzung der Europäischen Kommission, dass ein Multilateraler Investitionsgerichtshof geeignet ist, zahlreiche öffentlich geäußerte Kritikpunkte an ISDS zu beheben und damit die Rechtssicherheit zu erhöhen. Er begrüßt deshalb die Erteilung eines Mandates zur Aufnahme von Verhandlungen zu einem derartigen Multilateralen Investitionsgerichtshof (MIC). Viele andere Staaten, z.B. Japan oder China, ziehen jedoch weiterhin das bisherige System mit ad-hoc-Gerichten vor. Die Bundesregierung bleibt also aufgefordert, sich auch international weiter für den Multilateralen Investitionsgerichtshof einzusetzen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- die EU-Kommission aufzufordern, schnellstmöglich eine Stellungnahme zu den Rechtsfolgen des EuGH-Urteils vom 6. März 2018 abzugeben;
- auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass die nach der EU-Verordnung zur Einführung für bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern vollumfänglich, also einschließlich der Schiedsgerichtsklauseln, in Kraft bleiben;
- die im Non-Paper „Intra-EU Investment Treaties“ von Österreich, Finnland, Frankreich Deutschland und den Niederlanden vorgelegten Vorschläge zur Überführung von Intra-EU-BITS in andere, rechtssichere Strukturen mit Nachdruck und hoher Dringlichkeit weiterzuverfolgen;
- die Verhandlungen der EU-Kommission für einen Multilateralen Investitionsgerichtshof auf internationaler Ebene zu unterstützen;
- sich auf EU-Ebene für eine zügige, koordinierte Ratifizierung der Mauritius-Konvention einzusetzen;
- sich aktiv an der Debatte bei UNCITRAL zu beteiligen, um die langjährigen Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland und deutscher Unternehmen mit ISDS hinreichend einzubringen;
- unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 2016 vollumfänglich und innerhalb der vom Bundesverfassungsgericht festgesetzten Frist umgesetzt werden kann.

Berlin, den 17. April 2018

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.